



Le nouvel avatar de la politique d'emploi américaine : le Workforce Investment Act

Coralie Perez

► To cite this version:

Coralie Perez. Le nouvel avatar de la politique d'emploi américaine : le Workforce Investment Act. 2002. halshs-00417939

HAL Id: halshs-00417939

<https://shs.hal.science/halshs-00417939>

Submitted on 17 Sep 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le nouvel avatar de la politique d'emploi américaine : le *Workforce Investment Act*¹. Coralie Perez

Aux Etats-Unis, la dernière décennie a été marquée par la création de plusieurs millions d'emplois⁽²⁾ et par une diminution régulière du taux de chômage global qui s'établit à 4,2 % de la population active en 1999 (OCDE, 2000). Cependant, la médaille a son revers et ces bons résultats ne font pas oublier le sort des moins qualifiés et des minorités dont les taux de chômage sont restés très supérieurs à la moyenne, et celui des travailleurs pauvres⁽³⁾. Alors que se dessine une stratégie européenne pour l'emploi, une nouvelle loi-cadre pour l'emploi et à la formation, le *Workforce Investment Act*, est votée aux Etats-Unis en 1998. Sa mise en œuvre survient dans un contexte de ralentissement annoncé de l'activité économique outre-Atlantique et ravive les débats autour du rôle possible d'une *nouvelle* politique d'emploi, mieux articulée aux grands enjeux économiques. Toutefois, les partisans d'une revitalisation de la politique d'emploi doutent que le *Workforce Investment Act* marque une inflexion significative dans ce sens.

1. Singularité de la politique d'emploi américaine au regard des politiques européennes

Par comparaison avec la plupart des politiques d'emploi en Europe (Barbier, Gautié, 1998), les Etats-Unis ne disposent pas, à proprement parler, d'une politique *globale* d'emploi. Faute de soutien politique large et du fait d'une croyance amplement partagée dans le libre jeu des forces du marché, la politique d'emploi américaine, qui dispose de moyens modestes agit avant tout sur l'offre de travail. Les programmes d'emploi et de formation sont traditionnellement destinés aux "désavantagés économiques" faisant de la politique de l'emploi américaine une composante de la politique de lutte contre la pauvreté.

1.1. Une politique modeste et axée sur l'offre de travail

Selon l'OCDE, la part du PIB américain consacrée aux dépenses publiques liées à l'emploi est faible comparée aux pays européens : 0,42 % en 1998-99 contre 3,13 % en France en 1998, 3,42 % en Allemagne en 1999 (OCDE, 2000) et un tiers seulement est dévolu aux politiques dites "actives" d'emploi. Les programmes d'emploi et de formation n'ont jamais représenté plus de 2 % du budget fédéral, même lorsque les Etats-Unis connaissaient des taux de chômage supérieurs aux taux européens. Ainsi, ces politiques ne constituent pas un important vecteur d'action publique sur le marché du travail ; significativement, le budget affecté à la mesure de crédit d'impôt pour les "travailleurs pauvres", le *Earned Income Tax Credit*⁽⁴⁾,

1 "La politique d'emploi américaine : le *Workforce Investment Act*", dans *Bilan de la politique d'emploi en 2000*, Les Dossiers de la Dares, 2002, n°4-5, Paris, La Documentation Française, pp.65-.72.

2⁰ 20,6 millions d'emplois ont été créés pendant les sept premières années de l'administration Clinton (Council of Economic Advisers, 1999).

3⁰ Alors que le taux de chômage global est de 4,2 % en 1999, 8 % de la population active Noire est au chômage. Ce rapport est le même depuis les années 60. Pour le Bureau of Labor Statistics, les "travailleurs pauvres" sont des individus qui ont été actifs pendant au moins 27 semaines mais dont le revenu est inférieur au seuil officiel de pauvreté. Ainsi définis, ils représentent 5,6 % de la population active en 1997 (US DOL, 2000).

4⁰ L'EITC est un crédit d'impôt qui s'adresse aux familles pauvres dans lesquelles au moins une personne travaille. Instauré par une loi votée en 1975, il a été considérablement élargi sous l'administration Reagan en 1986, puis en 1990 avec l'administration Bush. Les républicains ont toutefois pris leurs distances avec la mesure lorsqu'en 1996, B. Clinton a rendu le barème plus généreux. En 1998, cette mesure concernait près de 20 millions de foyers. Les effets sur l'offre de travail semblent modestes et l'EITC paraît agir davantage comme un

représentait à lui seul 30 milliards de dollars en 1998, soit 1,8 % du budget fédéral (Bontout, 2000).

Traditionnellement, la croyance dans les vertus du marché pour réguler efficacement le fonctionnement du marché du travail et le rôle des politiques monétaires expliquent le faible intérêt pour une politique "active" d'emploi outre Atlantique. Ainsi, si l'on entend par "politique de l'emploi" les moyens que se donne une puissance publique pour exprimer une volonté politique nationale d'agir en faveur de l'emploi en lien avec les grands enjeux économiques, alors elle est quasi inexistante aux Etats-Unis. La politique d'emploi américaine est restrictive et son caractère catégoriel traduit l'absence de visée macroéconomique (Weir, 1992).

Par contre, si l'on entend par "politique d'emploi" un ensemble de programmes d'assistance à des groupes en difficulté, alors les Etats-Unis disposent depuis les années 60 d'une telle politique. C'est dans le cadre du *Manpower Development and Training Act* de 1962, puis de ses reformulations législatives successives (*Comprehensive Employment and Training Act* - CETA- puis le *Job Training and Partnership Act* -JTPA-) qu'ont été créés la plupart de ces programmes (Perez, 1998a). Leur examen reflète des efforts discontinus qui aboutissent à privilégier l'action sur l'offre de travail.

C'est au cours de la période 1962-1979 que les actions sur le marché du travail américain se rapprochent le plus d'une politique *globale* de l'emploi telle qu'on les connaît en Europe. Durant cette période, une politique active d'emploi, complémentaire de tentatives de stimulations macro-économiques, est mise en œuvre. "L'employabilité" peut être considérée comme la cible de cette politique, déclinée en trois sous-objectifs : "*développer les capacités des travailleurs peu formés ; créer des emplois qui leur seraient accessibles ; et plus généralement, favoriser une meilleure adéquation entre les travailleurs et les emplois*" (Gazier, 1987). Cette politique s'affirme en 1973 par le vote d'une nouvelle loi-cadre, le *Comprehensive Employment and Training Act*, qui comprend des programmes de créations d'emplois publics (*Public Service Employment*) ainsi que des mesures de subventions à l'emploi dans le secteur privé (le *New Job Tax Credit* et le *Targeted Job Tax Credit*). Alors que les moyens affectés à cette politique sont élargis sous la présidence de Carter⁽⁵⁾ et que les actions envers la demande de travail en constituent la composante majeure, cette politique d'emploi fait l'objet de vives critiques : "*Même lorsqu'il n'y eut aucun obstacle sérieux à l'atteinte et au maintien d'un haut niveau d'emploi, l'adoption de politiques et de programmes promouvant cet objectif rencontra une forte opposition. L'explication tenait alors - comme aujourd'hui - dans un fort conservatisme idéologique...*" (Rosen, 1996, p. 30).

Avec les années 80, alors qu'une politique budgétaire restrictive ayant pour objectif la lutte contre l'inflation est mise en place, s'amorce la période de repli des ambitions politiques en matière d'emploi. L'accès aux emplois publics temporaires et aux emplois subventionnés dans le privé est restreint aux groupes de populations les plus défavorisées. Ceci peut s'expliquer par les doutes quant à l'efficacité économique de ces interventions (notamment eu égard aux effets de substitution potentiels induits). Toutefois, plus que les résultats des évaluations menées, ce sont les réticences traditionnelles à l'égard de créations d'emplois publics, et plus généralement d'actions dirigées vers la demande de travail, qui expliquent leur abandon et la

mécanisme de correction de la distribution des revenus que comme une incitation à trouver un emploi (ApRoberts, 1996, Bontout, 2000).

⁵⁰ J. Carter fut le seul Président américain à manifester de l'intérêt pour les politiques de main-d'œuvre en les considérant comme de véritables instruments de politique économique (Weir, 1992).

configuration des actions fédérales pour l'emploi depuis les années 80. En 1982, le vote du *Job Training and Partnership Act* (JTPA), ouvre une période de révision à la baisse des ambitions et des moyens, et un recentrage des actions sur l'offre de travail. Les créations d'emplois publics temporaires sont supprimées et les subventions à l'emploi privé drastiquement limitées. Dès lors, la politique de l'emploi américaine devient pour l'essentiel une action de placement rapide dans l'emploi des groupes dits marginaux, la formation ne jouant qu'un rôle mineur. Cette orientation contraste avec celle de la plupart des politiques conduites en Europe, et notamment en France où les moyens consacrés à la politique de l'emploi sont à la fois plus importants et relativement moins concentrés sur l'offre de travail. Ainsi, selon les calculs de T. Bartik (2001), la part des dépenses consacrées aux mesures visant l'offre et la demande de travail sont respectivement 0,11 % et 0,01 % du PIB en 1997-98 aux Etats-Unis. Par comparaison, l'auteur estime ces parts à respectivement 0,4 % et 0,81 % du PIB en 1997 en France. Quant à la part des participants à des actions sur la demande de travail dans la population active, elle serait de 0,2 % aux Etats-Unis et de 6,9 % en France. Caractéristique d'un " régime libéral de politique d'emploi " (Gautié, 1998), la réticence à intervenir directement sur les prix (par des subventions à l'emploi) et sur les quantités (notamment par des créations d'emploi public) est motivée par la crainte d'introduire des distorsions nuisibles au bon fonctionnement du marché du travail américain.

Autre élément de contraste entre les Etats-Unis et la plupart des pays européens, la politique d'emploi est définie de façon très étroite, se destinant en premier lieu aux catégories les plus démunies de la population.

1.2. Destinataires privilégiés de la politique d'emploi américaine : les " désavantagés économiques " et les licenciés économiques

Des programmes d'emploi et de formation dits de " remédiation⁶⁰ " destinés aux plus démunis...

Une caractéristique forte des actions publiques en faveur de l'emploi et de la formation est qu'elles ont toujours été utilisées comme adjuvant de la politique de lutte contre la pauvreté. Elles relèvent ainsi davantage de la politique sociale que de la politique économique. De façon symptomatique, les premiers destinataires des actions fédérales en matière d'emploi et de formation ne sont pas les personnes privées d'emploi mais les " désavantagés économiques " (*economically disadvantaged*). L'appartenance à cette catégorie se définit par un niveau de ressources inférieur au seuil de pauvreté et un cumul de " handicaps " (niveau d'éducation, âge, situation familiale...). Cette orientation tient corrélativement à la croyance dans les vertus du marché pour résorber les déséquilibres sur le marché du travail et à l'analyse traditionnellement faite de la pauvreté depuis les années 60. L'hypothèse sous jacente est que l'incapacité à tirer un revenu suffisant de l'activité professionnelle est davantage liée au comportement individuel (sous-investissement chronique en capital humain) qu'au fonctionnement même du marché du travail ou à l'environnement économique. Les programmes d'emploi et de formation (PEF) visent donc l'amélioration des caractéristiques productives de ces personnes (par la formation), et leur placement rapide dans l'emploi (*work first*) ; ces deux finalités (former ou placer rapidement dans l'emploi) s'opposent dans les programmes et l'accent est mis, selon les périodes, sur l'une ou l'autre. Cette orientation du ciblage, guidée par le niveau des ressources, explique en particulier que

⁶⁰ Cet anglicisme s'entend comme des programmes visant la résorption des handicaps d'éducation et de formation, et plus largement des " handicaps sociaux ", l'objectif ultime étant de diminuer la dépendance à l'assistance sociale, d'augmenter les revenus et les opportunités d'emploi.

les évaluations des PEF cherchent essentiellement à mesurer leurs impacts sur les revenus des bénéficiaires, voire sur leur dépendance à l'aide sociale et le taux de délinquance (Perez, 2001).

Une ouverture “ contrôlée ” vers les licenciés économiques

Comme on l'a dit, l'objectif de la politique d'emploi américaine a moins été la résorption du chômage que la lutte contre la pauvreté. Les premières aides destinées aux licenciés économiques étaient liées aux conditions dans lesquelles ils avaient perdu leur emploi. Ont ainsi bénéficié d'aides spécifiques et d'actions de reconversion, des travailleurs licenciés de secteurs puissamment organisés (comme l'automobile ou la sidérurgie) et en proie à de profondes restructurations, ou à une mise en concurrence accrue en raison de la signature d'accords de libre-échange (de type NAFTA⁷⁰).

Depuis les années 80, dans un contexte de délocalisation et de licenciements massifs, tous les licenciés économiques sont devenus *potentiellement* destinataires de programmes d'emploi et de formation gérés par le Department Of Labor (DOL). Pour autant, l'accès aux dispositifs est rendu plus sélectif. Des dispositions récentes prises au titre du *Worker Profiling and Reemployment Services System* en 1993 s'imposent à tous les bénéficiaires de l'assurance chômage. Il s'agit de repérer, sur la base d'un modèle statistique dit de *profiling*, les chômeurs les moins “ employables ” (ceux qui sont susceptibles de rester au chômage jusqu'à la fin de la période d'indemnisation). Ces derniers sont dirigés vers des programmes d'emploi et de formation qu'ils doivent suivre sous peine de perdre le bénéfice des prestations d'assurance chômage (Wandner, 1997). Cela accorde à la formation une fonction ambiguë, envisagée davantage comme une contrepartie à une aide financière qu'un investissement au service d'un intérêt plus général (Osterman, 1988). Plus largement, la participation à un programme d'emploi et de formation apparaît aux uns comme une contrainte⁸⁰, aux autres comme une aide publique sélective et réservée à certaines catégories de population.

Ainsi, à côté de prérogatives traditionnelles (assurance-chômage et service public d'emploi), la politique de l'emploi est avant tout une politique d'aide sociale, partiellement déconnectée du marché du travail et de portée réduite. Son caractère catégoriel explique et traduit à la fois sa vulnérabilité politique et le socle étroit sur lequel elle repose (Perez, 1998b). En effet, ces programmes catégoriels créent l'illusion que les problèmes économiques auxquels font face leurs bénéficiaires leur sont propres. Or, “ *le destin de ces groupes [ciblés] est inextricablement lié à la structure et au mode de fonctionnement de l'économie américaine* ”. (Wilson, 1994). De plus, ils suscitent une insatisfaction auprès d'individus connaissant des situations proches, mais ne remplissant pas les conditions pour participer aux programmes. De ce fait, la politique d'emploi américaine ne recueille pas de soutien politique large.

La singularité de la politique d'emploi américaine s'exprime ainsi autant dans la nature des objectifs poursuivis que dans la place modeste qu'elle occupe. Ceci contraste fortement avec les politiques d'emploi dont se sont dotés les pays européens dans ce domaine (Barbier, Gautié, 1998).

Pourtant le rôle et les moyens dévolus à la politique d'emploi ne font pas l'unanimité parmi

⁷⁰ North American Free Trade Agreement : accord de libre-échange entre les Etats-Unis, le Canada et le Mexique.

⁸⁰ Dans le cadre de la politique de *workfare*, les allocataires de l'assistance sociale reçoivent une aide en contrepartie de l'exigence de participer à un programme d'emploi et de formation ; le refus de participation peut être sanctionné par la réduction ou la perte de l'allocation (Morel, 2000).

les “ spécialistes ” de ce champ qui plaident pour une redéfinition de l’action publique en matière d’emploi et de formation. Dans ce contexte, le *Workforce Investment Act* s’inscrit-il dans le prolongement de la précédente loi cadre sur l’emploi et la formation (le JTPA) ou présente-t-il, au contraire, les signes d’un rapprochement des modes d’intervention américains et européens sur l’emploi et la formation ?

2. Le *Workforce Investment Act* dans le paysage américain : continuité ou rupture ?

2.1. Les années 90 : plaidoyers pour une nouvelle politique de l'emploi

On peut arguer de la faiblesse du taux de chômage pour justifier des maigres efforts entrepris par le gouvernement fédéral en matière de politique d'emploi. Incontestablement, la dernière décennie a été marquée par des créations d'emploi nombreuses qui ont autorisé une baisse significative du taux de chômage (il est passé de 7,5 % en 1992 à 4,2 % en 1999) et qui se sont accompagnées d'une progression du pouvoir d'achat des salaires de 4,2 % depuis 1994. Le taux d'emploi s'établissait en 1998 à 64,1 % des personnes de plus de 16 ans. Cependant, les créations d'emploi n'ont pas bénéficié aux moins qualifiés des travailleurs américains : “ pendant le mandat de Clinton, moins de 700 000 nouveaux emplois ont bénéficié à la moitié de la population qui n'est pas allée à l'Université, l'autre moitié ayant obtenu 10,9 millions d'emplois sur les 12 millions créés ” (Pigeon, Wray, 1998). L'ampleur du sous-emploi des moins qualifiés (dont une part n'est pas comptabilisée dans les chiffres du chômage) et le nombre important de salariés qui ne parviennent pas à vivre du revenu de leur travail, expliquent l'expression d'insatisfactions au regard de la politique d'emploi actuelle. Ainsi, plusieurs économistes plaident pour le plein emploi⁹⁰ et pour la revitalisation d'une politique *globale* d'emploi (Pigeon, Wray, 1998, Papadimitriou, 1999, Bartik, 2001). Dans l'esprit de ses partisans, cette *nouvelle* politique serait davantage focalisée sur la demande de travail.

Bien que tous ne soient pas d'accord sur leurs poids relatifs et leurs impacts macroéconomiques, les principaux éléments constitutifs de cette nouvelle politique de l'emploi seraient les créations d'emplois publics et les subventions à l'emploi dans le secteur privé. Des créations d'emplois publics avaient été mises en œuvre dans le cadre du CETA en 1973 (*Public Service Employment*) ; dévoyées puis décriées, elles avaient finalement été abandonnées quelques années plus tard renforçant la crainte (ou la conviction), chez leurs détracteurs, des effets pervers d'une intervention publique de cette nature sur le marché du travail. L'Etat comme “ employeur en dernier ressort ” apparaît aujourd'hui à certains comme une solution pour faire face tant aux conséquences d'une éventuelle récession qu'au sous-emploi structurel des plus démunis (Papadimitriou, 1999). Les subventions à l'emploi dans le secteur privé, également présentes dans la seconde loi cadre pour l'emploi et la formation pourraient être réactivées. Ciblées sur l'emploi de travailleurs peu qualifiés et à bas revenu, elles seraient plus efficaces dans la réduction du chômage et de la pauvreté que des programmes de formation professionnelle (Phelps, 1994) ou encore que l'*Earned Income Tax Credit* (Papadimitriou, 1999). Non ciblées sur une catégorie particulière, les subventions à l'emploi inciteraient les employeurs à augmenter leur niveau d'emploi en phase de récession ; en période d'expansion, elles ne pourraient concerner que les entreprises des territoires connaissant des taux de chômage élevés (Bartik, 2001). Les partisans d'une politique globale d'emploi proposent ainsi de réactiver une mesure ayant eu cours dans les

⁹⁰ “ Le plaidoyer national pour le ‘plein emploi’ exprimé par F. Roosevelt en termes de droit à l'emploi s'est réduit au fil du temps à la promotion de l'emploi maximum’ puis finalement, à l'acceptation d'un ‘taux naturel de chômage’ ” (Papadimitriou, 1999).

années 1970, le *New Job Tax Credit*¹⁰⁾, en complément de programmes de formation professionnelle (cf. Bawden et Skidmore, 1989, Bartik, 2001).

Quel que soit le mérite de ces mesures, les auteurs soulignent l'importance d'un soutien politique plus large à une telle politique d'emploi pour qu'elle soit viable. Or le caractère catégoriel de la politique actuelle, et notamment le ciblage sur les plus démunis, la fragilise. Trouver une base plus large à la politique d'emploi qui conserve ses “ publics ” traditionnels sans s'y restreindre lui assurerait un soutien politique plus large et lui ferait jouer un rôle économique plus important (Osterman, 1988).

La nouvelle loi cadre sur l'emploi et la formation, votée en 1998, répond-elle à ces attentes ? Préfigure-t-elle une politique *globale* d'emploi tel qu'elles existent dans la plupart des pays européens ?

2.3. Une politique d'emploi plus ambitieuse ? Le *Workforce Investment Act* de 1998

Votée en août 1998, l'ambition du WIA est de réformer le système d'aides fédérales à l'emploi et la formation dans le sens d'une meilleure rationalisation et intégration des services fournis. L'objectif est de placer le “ client ” des services publics d'emploi au cœur du système (*customer-focused*), et “ *de mettre à disposition des Américains les outils nécessaires à une bonne gestion de leur carrière, une information et des services de meilleure qualité, et d'aider les entreprises américaines à recruter des travailleurs qualifiés* ” (Public Law 105-220, 7/08/98).

Concrètement au regard du programme JTPA, plusieurs changements majeurs peuvent être relevés.

Un point annoncé comme particulièrement novateur est le regroupement, au niveau étatique, des services d'emploi et de formation financés par le gouvernement fédéral : mise en relation des offreurs et demandeurs d'emploi, bilan, conseil au titre de l'*Employment Service* et des programmes d'emploi et de formation gérés par le DOL (cf. tableau 1). L'organisation de ce lieu (*One-stop Center*) est de la responsabilité du gouvernement de l'état qui peut aussi prendre l'initiative d'y joindre d'autres programmes, notamment des programmes d'aide sociale tel que le *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF)¹¹⁾ ; pour les expériences de ce rapprochement des programmes, voir GAO, 2000).

Plus intéressante au regard de nos propos précédents est la refonte annoncée des groupes cibles de la politique d'emploi dans le sens d'un *élargissement* des publics concernés au delà de la population “ économiquement désavantagée ” ; “ *Le but est de permettre à chaque adulte, quel que soit son niveau de revenu, de progresser grâce à la formation ; il vise aussi à fournir une information de qualité et différents services à tous les demandeurs d'emploi* ” (Council of Economic Advisers, 1999). En première approximation, le *One-stop center* est conçu pour être accessible à tout demandeur d'emploi (*universal access*). Cependant, cela ne signifie pas que tout demandeur d'emploi soit éligible à tous les services proposés. Ainsi, seules les actions proposées dans le cadre de l'*Employment Service* sont destinées à tous les

10^e Le NJTC offrait une subvention à l'embauche de nouveaux salariés dès lors que celle-ci représentait une augmentation de l'emploi total de la firme de 2 % par rapport à l'année précédente. Deux millions d'embauches ont été subventionnées en 1978, seule année de fonctionnement de la mesure (Bartik, 2001).

11^e En 1996, le TANF a succédé au AFDC (*Aid to Families with Dependent Children*), programme emblématique de la politique sociale américaine, destiné aux mères seules et chargées de famille. Sur les conditions de ce passage, voir Morel (2000).

demandeurs d'emploi sans distinction de revenu ou de situation d'emploi (cf. infra). Par ailleurs, la rationalisation des services proposée par le WIA passe par un redécoupage des programmes qui n'est plus guidé par le critère des ressources. Désormais, les trois groupes ciblés sont les adultes, les jeunes et les licenciés économiques (*dislocated workers*)⁽¹²⁾.

Tableau 1
Les programmes du Department of Labor intégrés dans le cadre du WIA

Agence fédérale concernée	Programmes intégrés
Department of Labor	WIA Adult (ex JTPA titre IIA)
	WIA Dislocated Worker (ex JTPA titre III)
	WIA Youth (ex JTPA titres IIB&C)
	Employment Service
	Trade Adjustment Assistance
	Veterans' employment and training programs
	Migrant and Seasonal farm workers programs
	Native Americans programs
	Unemployment Insurance
	Job Corps
	Senior Community Service Employment Program

Source : GAO (2000).

Autre modification notable à la lecture du texte de loi, les aides à l'emploi et à la formation sont présentées de manière *séquentielle*. Dans le JTPA, les programmes d'emploi et de formation pouvaient combiner quatre types de “ services ” (ou de formation mais entendue dans un sens large) : la socialisation par le travail (*work experience*), la formation hors de l'entreprise (*classroom training*), la formation en entreprise (*on-the-job training*) et l'aide à la recherche d'emploi (*job search assistance*) (Perez, 1998a). Dans le WIA, les aides sont fournies de façon séquentielle, selon l'écart entre les “ compétences ” de l'individu et celles requises pour atteindre son objectif professionnel, objectif “ négocié ” avec les services compétents de l'*Employment service* (cf. tableau 2). Ce choix illustre l'orientation du WIA vers un placement rapide dans l'emploi (*work first*) attribuant à la formation une portion congrue. En effet, l'accès à une formation est doublement sélectif puisque les opérateurs locaux doivent établir l'incapacité pour le candidat à obtenir un emploi grâce aux deux précédents niveaux d'aide, mais dans le même temps, retenir des candidats pouvant tirer profit de la formation (c'est-à-dire disposant des compétences adéquates pour transformer l'investissement en formation en réelle opportunité d'insertion).

Tableau 2
Séquence des aides à l'emploi dans le cadre du WIA

	Types d'actions (exemples)
1 ^{er} niveau Services basiques	Evaluation des compétences professionnelles et autres aptitudes, conseil et orientation, aide à la recherche d'emploi, information sur les emplois disponibles et les qualifications recherchées,

¹²⁰ Dans le JTPA, les principaux groupes cibles étaient : les jeunes et adultes “ désavantagés économiques ” et les licenciés économiques.

2 ^{ème} niveau Services intensifs	soutiens divers possibles (garde d'enfants, frais de transport...). Bilan complet des compétences professionnelles et autres aptitudes, identification des emplois disponibles en fonction des compétences présentées, définition d'un projet professionnel approprié, conseils personnalisés, services de pré-professionnalisation de court terme (ponctualité, communication, savoir être).
3 ^{ème} niveau Formation professionnelle	Formation à un métier, formation en entreprise, combinaison de socialisation professionnelle et formation théorique, formation à la création d'entreprise, formation "sur mesure" ⁽¹⁾ .

⁽¹⁾ La formation “ sur mesure ” (*customized training*) est mise en œuvre pour un employeur ou un groupe d'employeurs qui prend en charge au moins 50 % du coût de la formation et s'engage à embaucher les bénéficiaires à l'issue de leur formation.

Source : Public Law 105-220, 7/08/98.

Par ailleurs, il faut noter que la nouvelle loi confirme le rôle accordé par la législation précédente au secteur privé dans la conception des programmes d'emploi et de formation. En effet, sous l'impulsion de l'administration Reagan, la décentralisation de l'action publique en matière d'emploi et de formation s'est accompagnée d'une implication plus forte des employeurs dans la conception et la gestion locale de ces actions. Chaque territoire s'est doté d'un conseil (*Private Industry Council*) composé du gouverneur de l'état, d'élus et de représentants des employeurs locaux. Ces conseils ont été chargés de la mise en œuvre des actions locales pour l'emploi et la formation et, dans ce cadre, les représentants des employeurs ont joué un rôle prépondérant. Dans le WIA, le PIC est remplacé par une structure analogue dans sa composition mais à la responsabilité étendue : le *Workforce Investment Board*. Ce dernier doit en effet superviser toutes les aides publiques à l'emploi et à la formation sur son territoire. D'ores et déjà, on peut s'interroger sur les effets potentiels de cette mesure sur la définition des politiques locales de formation.

En première analyse, le WIA semble donc se démarquer formellement des programmations antérieures en proposant un autre découpage des groupes cibles, une meilleure intégration des services au niveau local et un étalonnage des actions d'emploi et de formation selon l'éloignement relatif du marché du travail. Le WIA affiche une ambition économique qui manquait jusque là à ses prédécesseurs. Ainsi, son texte fondateur précise l'objectif à atteindre : “ *favoriser le maintien dans l'emploi, accroître les revenus des bénéficiaires avec pour conséquence, l'amélioration de la qualité de la population active, une réduction de la dépendance à l'aide sociale et l'élévation de la productivité et de la compétitivité de la nation* ” (Public Law 105-220, 7/08/98). Le renforcement de l'implication du secteur privé semble conçu pour répondre à la distance, souvent regrettée, entre le secteur économique et l'action publique dans ce domaine.

Pour autant, le WIA est-il l'amorce d'une politique globale de l'emploi, rompant ainsi la politique d'emploi menée aux Etats-Unis depuis les années 80 ? Plusieurs points restent à éclaircir avant de répondre à la question posée.

La politique initiée par le WIA perd-elle son caractère de remédiation “ pour servir les différents segments du marché du travail ? ” (Weir, 1992). La nouvelle architecture des programmes par groupe cible donne l'illusion du dépassement du critère de ressources mais il n'est pas sûr que les critères d'éligibilité s'en affranchissent. En effet, le critère de ressources n'a pas totalement disparu des conditions d'éligibilité aux programmes d'emploi et de

formation fédéraux. Ainsi s'agissant des jeunes, le texte de loi précise que la part des bénéficiaires ne remplissant pas les conditions de ressources ne doit pas dépasser 5% des bénéficiaires sur une zone locale, à moins qu'ils ne cumulent des “ barrières à l'emploi ” telles que : abandon de scolarité (*school dropouts*), handicap, sans domicile fixe, casier judiciaire non vierge... (Public Law 105-220, 7/08/98). De plus, le regroupement sur un même site des mesures d'emploi et de formation et des aides sociales ne plaident pas pour une meilleure clarification des rôles de ces politiques. L'ouverture des programmes de formation à une fraction plus large de la population active est souvent citée comme une des conditions de légitimation de la politique d'emploi auprès de l'opinion publique. Pour autant, l'accueil d'un “ public ” plus large dans le cadre du WIA est d'autant moins probable que le passage à la nouvelle législation s'est fait à budget constant (Woodbury, 2000). Aussi, l'ouverture affichée est-elle à nuancer selon les services fournis (basiques, intensifs, formation) et leurs coûts : si formellement tous les actifs (demandeurs d'emploi, travailleurs à bas salaire...) peuvent accéder aux services “ basiques ”, “ *la contrainte des ressources dicte que seule une fraction de la population éligible peut accéder aux programmes d'emploi et de formation* ” (Eberts et al., 1999). La formation étant estimée le service le plus coûteux, son accès sera fortement sélectif.

Le WIA confirme le retour du balancier vers le placement rapide dans l'emploi (*work first*) au détriment de la formation professionnelle. Cette orientation était déjà perceptible dans les dernières années de fonctionnement du JTPA, et plus encore dans le *Worker Profiling and Reemployment Services* de 1993. D'ailleurs, l'usage de modèles statistiques de *profiling* (cf. supra) au service du WIA est en projet. Il s'agirait d'outiller les opérateurs locaux dans l'orientation des bénéficiaires : “ *les outils statistiques peuvent les aider à prendre des décisions plus efficaces en ciblant les demandeurs d'emploi qui tiraient le plus grand bénéfice de leur participation au programme* ” (Eberts et al., 1999). L'ambition affichée de lier la politique d'emploi au fonctionnement du marché du travail est-elle compatible avec une focalisation sur le placement rapide dans l'emploi et un accès plus sélectif à la formation ? Une insertion rapide dans l'emploi (sans doute peu rémunérateur) est-elle économiquement plus efficace à long terme qu'une participation à des actions de formation ?

Un premier regard sur le WIA pouvait donner l'illusion de dispositions communes avec le Plan d'Aide au Retour à l'Emploi en France : logique d'offre de services unifiée, projet d'action personnalisé tenant compte du degré d'autonomie du demandeur d'emploi et proposant plusieurs étapes conduisant à l'emploi... (Tuchszirer, 2001). Cependant, la “ philosophie ” et les modes opératoires de cette nouvelle programmation américaine ne rompent pas avec les précédentes et, par voie de conséquence, ne traduisent pas de rapprochement avec ses homologues français. De façon symptomatique, les notions d'accompagnement personnalisé et de parcours d'insertion sont totalement absentes du programme américain. L'accent est mis, au contraire, sur l'autonomie du “ client ” qui dispose d'un “ bon ” (*voucher*) à tirer sur un compte formation (*individual training account*), lui permettant d'acheter la formation de son choix. Ainsi, si l'ambition économique du WIA semble affichée, elle paraît moins au service “ *d'une vision plus large de l'intérêt général* ” (Osterman, 1988) qu'au service d'intérêts privés bien compris : une meilleure gestion de la carrière, un recrutement facilité de travailleurs qualifiés. Le WIA vise à clarifier l'information sur le marché du travail, à rapprocher l'offre et la demande, et à rationaliser tant la prescription que le contenu des actions d'emploi et de formation. Il n'est pas le vecteur d'un projet politique faisant de l'élévation des qualifications ou de la réduction du sous-emploi un objectif mobilisateur. Si le ralentissement de l'activité économique se prolonge aux Etats-Unis, les débats sur l'opportunité de renouer avec les programmes de subventions à

l'embauche pour les moins qualifiés, et les créations d'emplois publics pour amortir le chômage, trouveront-ils peut-être un écho plus favorable ?

Bibliographie

apRoberts L. (1996), Quelle politique pour les travailleurs pauvres ?, *IRES-Chroniques Internationales*, n°40, mai.

Barbier J.C., Gautié J. (dir.), *Les politiques publiques d'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Paris, PUF, Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi n°36.

Bartik T. (2001), *Jobs for the Poor. Can Labor Demand Policies Help ?*, Russel Sage.

Bawden D.L., Skidmore F. (eds.) (1989), *Rethinking Employment Policy*, The Urban Institute Press.

Bontout O. (2000), “ L’*Earned Income Tax Credit*, un crédit d’impôt ciblé sur les foyers de salariés modestes aux Etats-Unis ”, *Economie et Statistiques*, n°335.

Council of Economic Advisers (1999), *Economic Report of the President*, Washington D.C.

Eberts R., O’Leary C., Wandner S. (1999), “ Targeting Employment Services ”, *Employment Research*, W.E. Upjohn Institute, Spring.

GAO (2000), Workforce Investment Act. Implementation Status and the Integration of TANF Services, GAO/T-HEHS-00-145.

Gardner J. (1995), “ Worker Displacement : a Decade of Change ”, *Monthly Labor Review*, April.

Gautié J. (1998), “ Quel avenir pour les politiques de l’emploi ? ”, in Barbier J.C., Gautie J. (dir.), *Les politiques publiques d'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Paris, PUF, Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi n°36.

Gazier B. (1987), “ L’employabilité comme objectif et critère d’évaluation des politiques d’emploi : éléments d’analyse comparative des expériences américaine et française depuis les années 1960 ”, Communication aux VIIèmes Journées d’Economie Sociale, Aix en Provence, 24-25 Septembre.

Morel S. (2000), *Les logiques de la réciprocité. Les transformations de la relation d’assistance aux Etats-Unis et en France*, PUF Lien social.

OCDE (2000), *Perspectives de l’emploi*, OCDE, Juin.

Osterman P. (1988), *Employment Futures*, Oxford University Press.

Papadimitriou D.B. (1999), “ Full Employment has not been achieved ”, *Public Policy Brief*, n°53A, The Jerome Levy Economics Institute, July.

Perez C. (1998a), “ La politique publique d’emploi américaine ” dans Barbier J.C., Gautié J. (dir.), *Les politiques publiques d'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Paris, PUF, Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi n°36, pp. 197-217.

Perez C. (1998b), “ Les politiques catégorielles aux Etats-Unis. Fonctions et limites du ciblage des programmes d’emploi et de formation américains ”, dans Méhaut P., Mossé P., (coord.), *Fondements, portées et limites des politiques sociales catégorielles*, actes des XVIIIème journées de l’AES, Marseille, 10-11 septembre, Paris, L’Harmattan.

Perez C. (2001), *Evaluer les programmes d’emploi et de formation. L’expérience américaine*, Dossier 18, Centre d’études de l’emploi.

Phelps E. (1994), “ Low-Wage Employment Subsidies versus Welfare State ”, *American Economic Review*, vol.84, n°2.

Pigeon M.A., Wray R. (1998), “ Did the Clinton Rising Tide Raise All Boats ? ”, *Public Policy Brief*, n°45A, The Jerome Levy Economics Institute, September.

Rosen S. (1996), “ Jobs : New Challenges, New Responses ”, *The Annals of the American Academy*, 544, March.

Tuchszirer C. (2001), “ Le PARE, outil d’un nouveau parcours d’insertion pour les chômeurs ? ”, *Droit Social*, n°4, avril.

US DOL (2000), A profile of Working Poor 1997, BLS, August.

Wandner S. (1997), “ Réinsertion professionnelle rapide de travailleurs évincés aux Etats-Unis ”, *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, vol.50.

Weir M. (1992), *Politics and Jobs. The Boundaries of Employment Policy in the United States*, Princeton University Press.

Wilson W.J. (1994), *Les oubliés de l’Amérique*, Desclée de Brouwer.

Woodbury S. (2000), “ New Directions in Reemployment Policy ”, *Employment Research*, W.E. Upjohn Institute, October.